Deutscher Bundestag **Drucksache 19/16883**

19. Wahlperiode 29.01.2020

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Antrag

der Abgeordneten Uwe Kekeritz, Anja Hajduk, Katharina Dröge, Renate Künast, Claudia Roth (Augsburg), Margarete Bause, Dr. Franziska Brantner, Agnieszka Brugger, Kai Gehring, Katja Keul, Dr. Tobias Lindner, Omid Nouripour, Cem Özdemir, Manuel Sarrazin, Dr. Frithjof Schmidt, Jürgen Trittin, Ottmar von Holtz, Lisa Badum, Ekin Deligöz, Matthias Gastel, Britta Haßelmann, Dr. Bettina Hoffmann, Dieter Janecek, Sven-Christian Kindler, Christian Kühn (Tübingen), Stephan Kühn (Dresden), Markus Kurth, Tabea Rößner, Corinna Rüffer, Markus Tressel, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Rechtssicherheit in internationalen Lieferketten stärken – Haftung für Prüfunternehmen festschreiben

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Überall auf der Welt kommt es in den globalen Lieferketten zu Menschenrechtsverletzungen. Inzwischen gibt es ein stärkeres öffentliches Bewusstsein für die teilweise miserablen Arbeits- und Produktionsbedingungen als noch vor einigen Jahren. Trotzdem sind Umweltzerstörung und Verstöße gegen grundlegende Arbeitsrechte mit entsprechend schwerwiegenden Folgen weiterhin an der Tagesordnung. Besonders Frauen leiden häufig unter strukturell bedingter Diskriminierung.

Ein zentrales Problem liegt in der Unübersichtlichkeit der internationalen Lieferketten. Anwendbares Recht und gerichtliche Zuständigkeiten sind in der globalisierten Wirtschaft einer hochkomplexen Struktur unterworfen. Erfolgsversprechende Klagemöglichkeiten für die Betroffenen gibt es kaum. Daher hat in den vergangenen Jahren die Debatte über die Einführung eines Lieferkettengesetzes, das Umweltzerstörung und Menschenrechtsverletzungen in der globalen Lieferketten vermeiden soll, an Fahrt aufgenommen.

Ein zentrales Problem besteht jedoch darin, dass im Rahmen eines solchen Gesetzes für die Überwachung der Produktionsbedingungen, sogenannte *Konformitätsbewertungen* (im Folgenden Gutachten oder Zertifikate genannt) durch externe Prüfunternehmen derzeit unabdingbar sind. Diese Gutachten fußen auf Audits, Laboruntersuchungen und Dokumentenprüfungen und haben sich zu einem Multimilliardengeschäft entwickelt, das bislang jedoch weitestgehend unreguliert ist. Einheitliche, verbindliche Mindeststandards existieren nicht und Prüfunternehmen können bislang für fehlerhafte Prüfberichte lediglich von ihren Auftraggebern, in der Regel jedoch nicht von geschädigten Dritten zur Rechenschaft gezogen werden.

So fehlt zum einen die Verlässlichkeit ihrer Aussagen gegenüber den Verbraucherinnen und Verbrauchern. Zum anderen können diese rechtliche Grauzone könnte dazu führen, dass die notwendige unternehmerische Haftung und damit Lenkungseffekte eines Lieferkettengesetzes wirkungslos verpuffen. Ein Lieferkettengesetz mit verbindlichen Sorgfaltspflichten für Unternehmen aber ohne eine effektive Haftung für Prüfunternehmen könnte im schlimmsten Fall sogar dazu führen, dass weder das auftraggebende Unternehmen noch das Prüfunternehmen bei Menschenrechtsverstößen, Verletzungen grundlegender Arbeitsstandards sowie Umweltzerstörung von Betroffenen haftbar gemacht werden können.

Daher muss sichergestellt werden, dass die in den Prüfberichten getroffenen Aussagen der Wahrheit entsprechen. Ist dies nicht gegeben müssen Geschädigte im Schadensfall Haftungsansprüche auch gegenüber Prüfunternehmen, die fehlerhafte Gutachten erstellt haben und diese zur Schadensentstehung beigetragen haben, durchsetzen können.

Zertifikate halten nicht was sie versprechen

Denn Zertifikate, die über die Einhaltung von Umwelt- und Sozialstandards Auskunft geben sollen, kommen zum Teil zu zweifelhaften Bewertungen und erweisen sich bislang für die Behebung der bestehenden Missstände als ungeeignet. Prüfunternehmen übernehmen zwar gewerbsmäßig Aufgaben der Risikovermeidung und beanspruchen insoweit Vertrauen, sowohl bei Unternehmen als auch bei betroffenen Menschen. Falsche Angaben im Rahmen der Gutachten ziehen jedoch meist keinerlei Konsequenzen nach sich. Wenn Prüfungsfirmen überhaupt verantwortlich gemacht werden können, dann meist nur über komplizierte und intransparente Rechtswege, die von Land zu Land erheblich variieren können.

Mängelbehaftete Konformitätsbewertungen& fehlende Kontrolle

Die zur Überprüfung der anerkannten Umwelt- und Sozialstandards entstandenen Konformitätsbewertungen – eine meist mehrtägige Kontrolle in den Abbau- oder Fertigungsstätten – gehen in ihrer Methodik häufig an den eigentlichen Problemstellungen vorbei. Beispielsweise werden häufig im Rahmen der Bewertungen Dokumentationen des Managements begutachtet, um festzustellen, ob beispielsweise Löhne und Arbeitszeiten den jeweiligen arbeitsrechtlichen Standards entsprechen. Die Prüfunternehmen kontrollieren vor Ort die Fabriken auf die erforderlichen Gesundheits- und Sicherheitsvorkehrungen – wie funktionierende Notausgänge, Belüftung, Sauberkeit und Schutzvorrichtungen – und führen Interviews mit Management und Belegschaft. Die bisherige Praxis zeigt, dass durch diese Form der Bewertung bestehende Mängel oft nicht erfasst werden. So waren beispielsweise die Rana Plaza Textilfabrik in Bangladesch, bei deren Einsturz 1135 Menschen ums Leben kamen, und die Dämme in Brasilien, durch deren Einbrechen giftige Schlammlawinen ganze Landstriche unter sich begruben, durch deutsche Audit-Unternehmen zertifiziert. Zudem führt das System der privaten Zertifizierung und Prüfmissionen dazu, dass der Druck auf die Produktionsländer sinkt, selbst für ein funktionierendes System von Sicherheits- und Gesundheitsmaßnahmen am Arbeitsplatz zu sorgen. Darüber hinaus liefern derartige Gutachten den Firmen eine Rechtfertigung für ihre Beschaffungspolitik, die sie entgegen der tatsächlichen Situation vor Ort als nachhaltig darstellen können. Hinzu kommen zahlreiche fingierte Zertifikate, bei denen keine reale Prüfung vor Ort stattfindet. Daher führt die Vorgehensweise der Audits zu einer geringen Aussagekraft über die tatsächlichen Arbeitsbedingungen und erweckt oft einen falschen Eindruck über die Lage in den Produktions- und Abbaustätten. Auch die ausschließlich auf Freiwilligkeit basierende Akkreditierung über die Deutsche Akkreditierungsstelle (DAkkS) hat sich nicht ausreichend bewährt, denn der Großteil der im

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Markt befindlichen und zu beanstandenden Zertifizierungsstellen und Prüfunternehmen unterliegt keiner Akkreditierung.

Es braucht daher verpflichtende Mindestanforderungen an die Prüfunternehmen und eine methodische Neuausrichtung der Audits, bei der die Rolle von Gewerkschaften, der lokalen Zivilgesellschaft und Multistakeholderinitiativen gestärkt wird, um langfristig nachhaltige Strukturen zu etablieren.

Zudem kann die Offenlegung der Prüfberichte einen wichtigen Hebel darstellen. Denn je höher die Anforderungen an die Transparenz und Verlässlichkeit der Audit-Ergebnisse sind, umso mehr wird die Arbeit von Prüfunternehmen kritisch beleuchtet. Folglich müssen sowohl die angewandte Methodik, als auch die Ergebnisse der Audits öffentlich und der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Denn die Auftraggeber der Audits müssen die zivilrechtlich freiwillig geschlossenen Verträge mit den Prüfunternehmen bislang nicht offenlegen.

Organisierte Verantwortungslosigkeit

Zwar erwecken die Auditberichte mit ihren standardisierten Messgrößen, Erfolgsmessungen und Rankings den Eindruck, Lieferketten würden unabhängig überwacht; allerdings zeigen Untersuchungen, dass die Informationen, die bei den Audits gewonnen und geschlussfolgert werden, einseitig, eminent politisch und ganz wesentlich vom Auftraggeber des Audits beeinflusst werden können. Nötig sind daher gesetzliche Regelungen, um die Missstände in den Produktions- und Abbauländern anzugehen. Durch die Umsetzung der *UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte*, die Verabschiedung verschiedener nationaler und internationaler Regelungen (z.B. in Bezug auf Holz oder Konfliktmineralien) aber auch vor dem Hintergrund der Erarbeitung eines rechtsverbindlichen UN-Abkommens zum Menschenrechtsschutz in der globalisierten Wirtschaft, wird über die gesetzliche Verankerung menschenrechtlicher Sorgfaltspflicht vermehrt auf verbindlichen Menschenrechtsschutz gedrungen.

Notwendigkeit gesetzlicher Haftungsansprüche

Denn für alle Akteure in den globalen Lieferketten muss zukünftig gelten: Schuldhaftes Verhalten zieht eine risikobasierte Haftung nach sich. Deshalb müssen auch Prüfunternehmen und Zertifizierungsplattformen zur Rechenschaft gezogen werden, wenn eine Pflichtverletzung ihrerseits zu Menschenrechtsverstößen in globalen Lieferketten beiträgt, indem sie deren Aufdeckung und Beseitigung unterlässt bzw. verhindert. Bislang können Unternehmen gegen Verstöße der von ihnen beauftragtem Prüfunternehmen auf Grundlage der geschlossenen Auditverträge vorgehen. Auch können unter bestimmten Umständen Auditoren von geschädigten Dritten, namentlich geschädigten Kunden und Betroffenen, auf Schadensersatz in Anspruch genommen werden (nach § 823 BGB oder aufgrund eines Vertrags mit Schutzwirkung zugunsten Dritter), obwohl keine Vertragsbeziehung zwischen ihnen besteht. Da jedoch sowohl im europäischen[1], als auch im nationalen Recht bislang keine klare Rechtsgrundlage für die Haftung von privatwirtschaftlichen Zertifizierungsstellen und Prüfunternehmen gegenüber den geschädigten Dritten besteht, sind solche Klagen in der Praxis sehr selten erfolgreich. Die rechtliche Unsicherheit schreckt viele Betroffene zudem davor ab, vor Gericht zu ziehen. Es ist daher dringend geboten, eine klare Rechtsgrundlage zu schaffen. Insbesondere die geschädigten Arbeitnehmerinnen und -nehmer oder Anwohne-

[1] Im Urteil in der Rechtssache C-219/15 *Schmitt v. TüV Rheinland* schließt der EuGH die Haftung von Zertifizierern explizit nicht aus, nimmt aber den nationalen Gesetzgeber in die Pflicht tätig werden, solange Europäisches Recht keine verbindlichen Vorgaben macht.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

rinnen und Anwohner müssen im Schadensfall in die Lage versetzt werden Haftungsansprüche gegenüber den Prüfunternehmen geltend zu machen. Hierbei sollte auch für die Zulassung von Verbands- und Gruppenklagen (siehe Gesetzesentwurf 19/243) und eine substantielle Verlängerung der Verjährungsfristen (siehe Antrag 17/13916) gesorgt werden. Die Einführung einer Haftungsregelung steht in Einklang mit den Bestimmungen der Welthandelsorganisation (WTO) sowie den europarechtlichen Rahmenbedingungen und könnte in Verbindung mit einem Sorgfaltspflichtengesetz substantiell zur Qualität und Wirksamkeit der Audits beitragen.

Ziel ist, dass die verantwortlichen Unternehmen und Auditierungsfirmen gesamtschuldnerisch den geschädigten Dritten für die entsprechenden Pflichtverletzungen haften.

Vorteile für alle Seiten

So entsteht eine Win-Win-Situation für alle Beteiligten. Diejenigen Unternehmen, die einen Prüftauftrag erteilen sind im Schadensfall bei fehlerhaften oder defizitären Prüfberichten, auf die sie sich im Rahmen ihres Lieferkettenmanagements verlassen, nicht alleine haftbar. Gewissenhaft arbeitende Prüfunternehmen stehen in Zukunft nicht mehr in einem Unterbietungswettbewerb mit unseriösen Konkurrenten und Prüfunternehmen sind damit in der Lage, unabhängiger von den Auftraggebern zu agieren. Geschädigte können – wie in den *UN-Leitprinzipien* vorgesehen – Haftungsansprüche geltend machen und die Verbraucherinnen und Verbraucher können darauf vertrauen, dass im Rahmen der Überprüfungen gewissenhaft und zielorientiert die Einhaltung von sozialen, ökologischen und menschenrechtlichen Standards untersucht wurde.

Die Grüne Bundestagsfraktion hat mit dem Maßnahmenpaket für zukunftsfähige Unternehmensverantwortung bereits konkrete Vorschläge gemacht, wie durch gesetzliche menschenrechtliche Sorgfaltspflichten (Bundestagsdrucksache 19/16061), mehr Transparenz (Bundestagsdrucksache 18/10030, 19/9269) und wirksame Sanktionen bei Menschenrechtsverstößen durch Unternehmen (Bundestagsdrucksache 18/10038), sowie die Unterstützung der Erarbeitung eines internationalen rechtsverbindlichen Abkommens (Bundestagsdrucksache 19/978) die Arbeitsbedingungen in den Produktions- und Abbauländern verbessert werden können. Die Forderung nach einem Gesetz, das Haftungsansprüche gegen Prüfunternehmen etabliert, ergänzt diese Maßnahmen und soll dazu beitragen, bestehende Regelungslücken zu schließen und in Zukunft auch nach der Einführung eines Lieferkettengesetzes rechtliche Grauzonen zu beseitigen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. einen Gesetzesentwurf vorzulegen, der
    a. eine gesamtschuldnerische Haftung von in und aus Deutschland tätigen Prüfunternehmen in Verbindung mit ihren Auftraggebern gegenüber geschädigten Dritten festschreibt;
    b. einheitliche Qualitätsstandards für den Zertifizierungsprozess, die Kompetenz und Unabhängigkeit der Prüfunternehmen vorgibt, die soziale, ökologische, menschenrechtliche und technische Mindeststandards prüfen;
    c. die Überwachung der Einhaltung der Qualitätsstandards für den Zertifizierungsprozess vorschreibt und eine Pflicht zur Akkreditierung für alle Unternehmen vorsieht, die Zertifikate ausstellen;

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

d. ein wirksames, auf Leistung gerichtetes Kollektivklageverfahren in der Zivilprozessordnung etabliert;

e. dafür sorgt, dass Methodik und die Ergebnisse sozialer, menschenrechtlicher und ökologischer Auditberichte öffentlich einsehbar sind;

f. rechtliche Vorgaben für das Berufsfeld von Auditorinnen und Auditoren festschreibt, um die Qualität von Audits und Berichterstattung zu verbessern und hierbei insbesondere verpflichtende Fortbildungen zur Korruptionsbekämpfung einfordert;

g. die Rolle von Gewerkschaften und Multistakeholderinitiativen im Kontext der Konformitätsbewertung stärkt;

2. im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft auf eine europäische Akkreditierungspflicht für Prüfunternehmen hinzuwirken und sich dafür einzusetzen, dass auf EU-Ebene und international Haftungslücken gegenüber Prüfunternehmen geschlossen werden;

3. zu prüfen, wie Verjährungsvorschriften im nationalen Recht sowie im internationalen Privatrecht so ausgestaltet werden können, dass die Verjährung so lange gehemmt bleibt, wie es den Opfern faktisch unmöglich ist, ihre Ansprüche gerichtlich einzufordern, ohne dabei unverhältnismäßig hohe bürokratische Anforderungen an Unternehmen aufzubauen;

4. insbesondere kleinen und mittelständischen Unternehmen mit Beratungsangeboten zur wirksamen Zertifizierung zur Seite zu stehen. Dabei sollte der WTO-Produktinformationsstelle des Deutschen Instituts für Normung sowie den deutschen Botschaften und Industrie- und Handelskammern eine wesentliche Bedeutung zukommen. Zudem sollten Zertifizierungssysteme im Rahmen von Förderprogrammen für KMU stärker berücksichtigt werden.

Berlin, den 28. Januar 2020

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.